

Реализация социальной политики государства основывается на устойчивых темпах роста валового внутреннего продукта, стабилизации уровня цен за счет расширенного воспроизводства средств производства на новой технической основе, освоения прогрессивных ресурсосберегающих технологий, создания новых эффективных рабочих мест. Эффективная социальная политика реализуется прежде всего за счет устойчивого увеличения темпов роста конечного продукта непроизводственного назначения, рациональной структуры занятости населения, стабилизации уровня цен и регулирования роста доходов различных граждан в зависимости от их вклада в рост эффективности общественного производства, а также уменьшения несправедливой дифференциации доходов различных слоев населения.

#### Литература

1. Социально-экономическое положение домашних хозяйств. Мн., 2001.
2. Труд и занятость в РБ. Стат. сб. Мн., 2001.
3. Промышленность Республики Беларусь. Стат. сб. Мн., 2001.

### ТЕОРИЯ ПОВЕДЕНИЯ БЮРОКРАТИИ

Коваленко А.В., Руденков И.А., БГУ

Значение и степень влияния бюрократии на экономические процессы, если судить по количеству публикаций, посвященных данной проблеме, явно недооценивается экономической наукой. Рассматривать бюрократию лишь как приводной механизм реализации государственной экономической политики, значит, недооценивать ее роли как активного субъекта экономических отношений, имеющего свои специфические интересы, отличные от интересов государства в целом, домашних хозяйств и фирм. При таком подходе вне поля зрения исследователей остается целая система институтов, обеспечивающих реализацию интересов бюрократии, как специфического общественного класса, а также характер его взаимодействия с традиционными общественными институтами.

Неправомерно, с нашей точки зрения, сводить интересы бюрократии к интересам частных лиц, реализующимся только через механизм государственной власти посредством коррупции. В то же время эти интересы не тождественны общенациональным государственным интересам. Между этими двумя подвижными группами интересов, как между Сциллой и Харибдой, формируются и приобретают достаточно экзотичные институциональные формы специфические интересы бюрократии. Причем, эта специфика зачастую настолько существенна, что

в ней абсолютно теряются генетические корни поведения данной общественной группы.

Несмотря на то, что бюрократия формируется находящейся у власти политической элитой общества, она отнюдь не тождественна последней. Более того, становясь частью бюрократии, члены политических партий, как правило, приобретают специфические интересы, которые вытекают не из целей и задач, провозглашенных политической партией, а из их места в сложившейся властной иерархии и характера, выполняемых ими функций. В известном смысле мы наблюдаем унификацию мотивов поведения всех политических сил, получающих реальную власть. Вне зависимости от того, какие цели декларировались партией в процессе предвыборной кампании, вся ее деятельность, невзирая на свою идеологическую окраску, сосредотачивается на механизмах реализации, укрепления и расширения власти. Именно в стремлении к удержанию и укреплению власти политическая элита пытается слиться с бюрократией, то есть с властью исполнительной, или склонить ее на свою сторону. Но в этом же стремлении кроется и известная терпимость к не всегда адекватным проявлениям реализации власти со стороны бюрократии. Причем последнее явление, появляясь как форма поиска компромисса, очень быстро превращается в саму сущность политической системы. Как только власть политическая сливается с властью исполнительной, в обществе начинают доминировать интересы бюрократии.

В чем же состоят эти интересы, и каким образом они сочетаются с интересами других социальных слоев общества?

Частные интересы бюрократа мало чем отличаются от частных интересов любого члена общества и могут быть определены одним словом — благосостояние. Однако, становясь частью мощного общественного класса, за которым закреплены строго определенные государственные функции, бюрократ перестает представлять только себя. Он становится элементом системы, строго подчиняясь ее законам и правилам. И в этой системе для него уготована как соответствующая роль, позволяющая реализовать свои претензии на исключительность, так и механизм, создающий условия материального благополучия.

Наемные работники выполняют функции по созданию общественно полезных благ и получают эквивалентную затратам их труда стоимость в форме заработной платы. Стремление к максимизации заработной платы обеспечивает здесь высокий уровень трудовой отдачи и, соответственно, значительный общественно полезный результат. Многообразные функции предпринимателей, как организаторов и новаторов, лиц, способных идти на известный риск ради достижения материальной выгоды, воплощаются в форме предпринимательской прибыли. Собственники экономических ресурсов получают процент и ренту, выполняя функции сохранения, приумножения и воспроизводства капитала, земли, финансовых ресурсов.



Формально бюрократия, состоя из наемных работников государства, выполняет функции, связанные со спецификацией прав собственности, сбором и передачей информации, реализацией контрактного права, разработкой стандартов и т.п. Выполнение этих функций является условием получения дохода в форме заработной платы. Источником заработной платы бюрократии являются отчисления от доходов различных хозяйствующих субъектов, производящих общественно полезные блага. Эти отчисления можно идентифицировать как их транзакционные издержки, то есть как издержки, возникающие из необходимости обеспечивать для хозяйствующих субъектов общие условия функционирования. С точки зрения предпринимателя транзакционные издержки являются платой за снижение риска. Эта плата представляется вполне закономерной, и является формой оценки полезных функций бюрократии, как необходимого института современного общества. В свою очередь, все функции оформляются бюрократией в систему устойчивых институтов, обеспечивающих определенность и предсказуемость ведения легального бизнеса. Фактически мы получаем набор правил и условий осуществления экономической деятельности в обществе. Отсутствие таких институтов угрожает стабильности и ставит под сомнение общественное благосостояние. В этом смысле бюрократия является как бы инструментом государства, обеспечивающим выполнение его роли в современном обществе.

Однако в реальной действительности место и роль бюрократии в системе общественных отношений далеко выходит за эти рамки. Как правило, это объясняется тем, что бюрократия, выступая связующим механизмом между государством, как политическим институтом, и обществом, активизирует свое вмешательство в деятельность институциональных единиц. Генерируя возрастающее количество ограничений, правил, рекомендаций и т.п., бюрократия, в конце концов, берет на себя функции определять что, сколько, для кого и по какой цене должна производить каждая институциональная единица.

Дело в том, что бюрократия изначально занимает весьма выгодное место в системе взаимоотношений общества и государства. Даже в тех общественных системах, где государству отведены исключительно функции по упорядочению общественных отношений, причем, выполнение этих функций строго регламентировано нормами законов, бюрократия имеет реальные возможности влияния на эти взаимоотношения, контролируя важнейшие материальные потоки, обеспечивающие реализацию власти. Более того, именно бюрократия в значительной степени определяет характер реального наполнения этих потоков, принимая конкретные решения, касающиеся как правил поведения хозяйствующих субъектов, так и условий, при которых эти правила могут быть ими использованы.

Естественными границами экспансии бюрократии являются, с одной стороны, частная собственность, а, с другой стороны, политическая демократия, обеспечивающая сменяемость политических режимов и, главное, гарантирующая конкуренцию на политическом рынке. Последнее обстоятельство объективно вынуждает различные политические силы, достигающие власти, предъявлять самые высокие требования к исполнительному аппарату. Развитая демократия на политическом рынке является своего рода аналогом совершенной конкуренции на рынке экономическом, обеспечивая минимальные общественные потери при достижении предвыборных деклараций. В таком состоянии совершенно не обязательна частая сменяемость политических режимов. Важно уже то, что такая сменяемость предполагается. Так и в экономике: существование длительных хозяйственных связей между субъектами порождается в первую очередь свободой выбора экономического партнера и конкуренцией между производителями.

Как показал опыт строительства социализма в СССР и других странах социализма бюрократизация становится тотальной именно тогда, когда политическая власть сливается с бюрократией в своем стремлении нечно оставаться правящей силой. Важным моментом в этой ситуации является также то, что иерархическая структура организации бюрократии как бы размывает функции собственности, лишает их конкретности и определенности. На место ясным и понятным для субъектов производственной деятельности критериям целесообразности приходят некие унифицированные показатели результатов производства, выработанные бюрократией для оценки того, насколько функционирование того или иного субъекта соответствует ее установкам. Примером такого подхода к созданию оценочной системы может быть мучительный поиск универсального показателя, определяющего результаты хозяйственной деятельности социалистической плановой системы: валовая продукция, реализованная продукция, нормативная чистая продукция и т.п. Производство ориентируется здесь не на потребности общества, а на выполнение каких-то «плановых показателей». А законы, как устойчивые причинно-следственные связи подменяются нормативными актами. Административное установление цен, определение номенклатуры, объема и темпов роста производства, искажая экономическую информацию, довершает картину иррациональной экономики с тотальным контролем над производством со стороны бюрократии. В этой тоталитарной бюрократической системе предпринимательство, как особый экономический фактор или вид деятельности, вообще не может иметь места, т.к. требует свободы распоряжения ресурсами и принятия решений, посягая на одну из основополагающих функций бюрократии. Фактически это означает подмену инновационной деятельности выполнением субъективно заданных нормативов. Система производства, таким образом,



переносится в мир нормативной экономики, где экономический интерес раздавлен субъективными оценочными суждениями и потому вынужден искать нелегальные способы своей реализации.

Вообще, замечено, что особую остроту проблема бюрократии приобретает в странах с переходной экономикой, когда в условиях отсутствия устойчивой системы демократических и рыночных институтов к власти приходят новые политические элиты, стремящиеся обрести политический вес в обществе. Именно в таких обществах существует наиболее благоприятная почва для бесконтрольного произвола бюрократии. С одной стороны, здесь все еще присутствуют объективные предпосылки для всевластия государственного административного аппарата над обществом (незрелость института собственности, подмена законов подзаконными актами и т.п.), с другой стороны, в таком обществе ослаблены механизмы государственного тоталитаризма, традиционно не позволявшие бюрократии реализовать свои аппетиты в условиях диктатуры.

Симбиоз неудовлетворенных политических и экономических амбиций высвобождает мощную общественную энергию, позволяющую бюрократии стать доминирующей силой в обществе. Отсутствие демократических механизмов смены власти создает опасность возникновения авторитарных режимов, обрекающих экономику страны на вечную стагнацию. Экономика таких стран характеризуется высоким удельным весом государственной собственности, государственным патернализмом наиболее эффективных (экспортоориентированных) отраслей, высоким уровнем тарифов и всеобъемлющим нетарифным регулированием, идеологизацией государственной экономической политики и других сфер общественной жизни. Фактически частично реставрируется командно-административная система в ее наиболее циничном варианте, поскольку здесь она лишена собственной идеологии, а, следовательно, и механизмов сдерживания. Судорожные попытки поиска новой идеологии, «новой» парадигмы развития, порождает, в конце концов, демагогию о собственном пути развития. Это удел большинства так называемых развивающихся стран, а теперь и стран с переходной экономикой, не сумевших завершить рыночные преобразования.

В результате рост транзакционных издержек, не создающих для производителей никаких гарантий и институциональных форм, способных обеспечить стабильность и защищенность, а, напротив порождающих неуверенность и нестабильность положения, приводит к снижению общей эффективности экономики. Это объективно уменьшает возможности бюрократии в присвоении результатов общественного производства. Неэффективная экономика, естественно, не может удовлетворять возрастающие аппетиты бюрократии, что закономерно ведет ее в сферу теневой экономики. Таким образом, фактически теневая экономика

является здесь результатом бюрократического давления на легальный бизнес.

Высший слой бюрократии, используя свою близость к политической элите, может выборочно освобождать отдельные институциональные единицы от излишней регламентации их деятельности. Такая свобода, а проще — исключительное право осуществлять некоторые виды деятельности, позволяет отдельным фирмам получать сверхприбыль, часть которой становится дополнительным доходом правящих элит. Именно этот несложный механизм лежит, как правило, в основе пресловутой коррупции высших органов власти. Однако эти доходы не могут квалифицироваться, как криминальные, т.к. возникают абсолютно законным способом в легальном секторе экономики. Их, скорее, можно назвать политической рентой, возникающей из самого факта пребывания в определенной должности.

Условно политическую ренту можно разделить на легальные и нелегальные доходы. Понятно, что как о тех, так и о других доходах можно судить лишь по косвенным признакам, поскольку ни бюрократия, ни приближенный к ней бизнес по понятным причинам не афишируют свое положение и свои отношения. Легальной рентой, в первую очередь является заработная плата, которая вместе с различными доплатами, как правило, значительно превышает средний по стране уровень, выплачиваемый за аналогичные функции. Кроме того, сюда следует отнести различного рода льготы, обеспечение повышенной комфортности быта, лечения, отдыха и т.п. Причем, для материального обеспечения указанной ренты нет необходимости выделять дополнительные средства. Все это обеспечивается соответствующими службами, которые осуществляют хозяйственную деятельность, имея при этом определенные преференции по сравнению с другими хозяйствующими субъектами.

В качестве нелегальной ренты следует рассматривать в первую очередь получение «благодарности» (попросту, взятки) за положительное решение той или иной бюрократической процедуры. Механизм извлечения нелегальных доходов здесь достаточно прост. Хотя эта простота только видимая, поскольку очевидность проблемы совершенно не предполагает легкости ее решения.

Наиболее подходящим местом такого «приложения сил» бюрократией, несомненно, является сфера международных экономических отношений. Эта сфера традиционно привлекательна для государственных чиновников, поскольку именно она обеспечивает наиболее значительные поступления в государственный бюджет. Она же (эта сфера) может стать и главным источником нелегальных доходов бюрократии.

Главными рычагами перераспределения дохода в сфере международных экономических отношений выступают тарифы и квоты. При помощи тарифа часть доходов потребителей перераспределяется в



пользу производителей и государства. Поскольку экономический эффект от введения тарифов и квот является отрицательным, обоснование его введения может быть только политическим, и в качестве такового приводится аргумент о необходимости защиты национальных производителей. В результате введения тарифа значительно возрастают транзакционные издержки импортеров, снижая эффективность данного вида деятельности до уровня, позволяющего менее эффективным национальным производителям увеличить объем продаж более дорогих отечественных товаров, аналогичных ввозимым, на внутреннем рынке. Выигрывает от подобного рода операций только бюджет государства. Но даже этот, весьма условный выигрыш, не может быть направлен, как правило, на развитие экономики. Большая его часть будет израсходована на компенсацию бюрократических издержек. Во-первых, такие издержки обуславливаются необходимостью усиления таможенного контроля, укрепления таможенных границ, создания новых пропускных пунктов в связи с замедлением таможенной обработки грузоконтрактов. Во-вторых, в результате того, что импортеры значительную часть своего оборота выводят за пределы таможенного контроля, снижается налогооблагаемая база. В-третьих, попытки снизить издержки, связанные с выплатой тарифов, вынуждают импортеров искусственно занижать таможенную стоимость импортируемых товаров. То есть, в долгосрочном плане политика установления тарифов, как правило, оборачивается потерями для страны. Однако введение тарифов в целом способствует росту доходов бюрократического аппарата непосредственно за счет роста транзакционных издержек. Поэтому то они и получили такое большое распространение.

Вместе с тем, значительная часть доходов поступает бюрократии по нелегальным каналам за пособничество в обходе установленных правил. Но, поскольку такая деятельность сопряжена с высоким риском потерять свободу, более предпочтительным с точки зрения оперативности, доходности и возможностей легализации доходов является нетарифное регулирование внешней торговли, а именно: квотирование и лицензирование. Именно здесь латентный характер взаимоотношений государственного чиновника и бизнесмена способен породить наиболее существенный нелегальный результат.

Лицензии и квоты обеспечивают монополию, а, следовательно, и монопольно высокую прибыль, только тем фирмам, в прибылях которых участвуют чиновники, принимающие соответствующие решения. Никакого другого экономического смысла эти ограничения не имеют, т.к. чистые потери национальной экономики, возникающие в результате ограничения международной торговли, всегда превышают те временные выгоды, которые получают национальные производители под бюрократической защитой.

Отмеченное бюрократическое вмешательство в экономические процессы имеет еще одно негативное последствие. Любой потенциальный производитель готов компенсировать транзакционные издержки или оплачивать произвол бюрократии только в рамках сверхприбыли, получаемой от своей деятельности. Если же транзакционные издержки снижают прибыль предпринимателей ниже нормальной, часть деятельности неизбежно уходит в нелегальное русло. Теневая экономика многократно увеличивает общественные потери. С одной стороны, не всякий предприниматель готов осуществлять нелегальную деятельность. Значительная их часть отвечает на бюрократические ограничения прекращением деятельности. С другой стороны, теневой бизнес характеризуется повышенной агрессивностью и склонностью к криминалу, поскольку призван не только компенсировать потери легального бизнеса, но и возместить возросшие риски. Таким образом, мы получаем еще одну предпосылку появления и расширения теневой экономики, обусловленную деятельностью бюрократического аппарата.

Конечно, проблемы, возникающие из бюрократической экспансии знакомы и развитым в экономическом отношении странам. Однако в странах с высокоразвитой рыночной экономикой выработаны принципы взаимодействия политической и бюрократической властей сдерживающие экспансию бюрократии. Прежде всего, это принцип разделения властей на законодательную и исполнительную, препятствующий слиянию бюрократии с политической элитой. Во-вторых, это ограниченный срок пребывания у власти высшего должностного лица государства, обеспечивающий сменяемость власти и препятствующий появлению устойчивых групп, обслуживающих политическую власть.

В рамках унитарной политической системы всегда доминируют установки на сохранение и укрепление существующих порядков. Поскольку всякое реальное изменение влечет за собой появление новых движущих сил и новых личностей, никакие либеральные реформы здесь не допускаются вообще. Они расцениваются как потенциальная угроза системе, поскольку противоречат интересам сложившихся бюрократических кланов. Само же государство, являясь политическим институтом, не содержит в себе внутренних механизмов повышения эффективности экономики. Таким образом, сращивание политической и исполнительной власти парализует силы, генерирующие любые изменения, и потому обрекает общество на экономический застой. Именно поэтому политическая демократия и стабильность традиционных институтов собственности жизненно необходимы всякому обществу, нацеленному на высокий экономический результат. Конкуренция на политическом рынке, предвосхищающая неизбежность смены политической власти, представляет собой смертельную угрозу для бюрократии.